
BERNARD DOLEZ
ANNIE LAURENT

MODES DE SCRUTIN ET SYSTÈME DE PARTIS

55

La question du mode de scrutin est un marronnier des campagnes électorales françaises, et celle de 2017 n'a pas échappé à la règle : tous les candidats (à l'exception notable de François Fillon) ont plaidé pour l'instauration de la représentation proportionnelle ou pour l'introduction d'une dose de proportionnelle. En cette matière, plus qu'en toute autre, les propositions des uns et des autres ne sont jamais exemptes de calculs politiques. Selon la loi « micro-méga » de Josep Colomer, « *the large prefer the small and the small prefer the large*¹ » : les grands partis préfèrent les assemblées de petite taille, les circonscriptions de faible magnitude et une formule majoritaire ; les petits partis préfèrent les vastes assemblées, les circonscriptions de grande taille et la représentation proportionnelle avec des quotas élevés.

En France, cependant, le débat politique sur la question du mode de scrutin porte uniquement sur la formule électorale. Les partis à vocation majoritaire sont, sinon en discours mais au moins en pratique, favorables au scrutin majoritaire ; les petits partis sont proportionnalistes. La question est rarement posée sous un angle normatif, mais presque systématiquement abordée sous l'angle de ses effets sur le système partisan, au prisme de la seule vie politique française. La littérature scientifique, ou du moins la faible part qui en est diffusée au-delà des cercles académiques, est instrumentalisée par les partis, et le débat public s'appuie sur deux axiomes : le fait majoritaire repose sur le scrutin à deux tours ; la représentation proportionnelle favorise la représentativité politique de l'assemblée.

1. Josep M. Colomer, « The Strategy and History of Electoral Choice System », in *id.* (dir.), *Handbook of Electoral System Choice*, Londres, Palgrave Macmillan, 2004, p. 3.

Ce tropisme s'explique en partie par ce que l'on doit à un Français, Maurice Duverger, qui a explicité les rapports entre formule électorale et système partisan dans *Les Partis politiques*². Depuis, la littérature s'est attachée non seulement à quantifier ces effets mais aussi à mettre en lumière ceux des autres éléments de la règle électorale. Les travaux plus récents soulignent, pour leur part, l'importance des interactions entre le mode de scrutin et les éléments de contexte, institutionnel ou politique, propres à chaque pays.

LA CONTROVERSE INITIALE :
FORMULE ÉLECTORALE ET SYSTÈME PARTISAN

La loi et l'hypothèse de Duverger, et leurs fondements

56 Selon Duverger, la formule électorale modèle le système partisan. Ses effets peuvent se résumer en deux propositions : le scrutin de circonscription à un tour tend à produire un système bipartisan, tandis que la représentation proportionnelle et le scrutin à deux tours favorisent le multipartisme. Systématiquement citées dans tous les travaux ultérieurs consacrés aux effets des modes de scrutin, les conclusions formulées par Duverger en 1951 sont aujourd'hui indissolublement liées à son nom. La communauté scientifique a fait sienne la distinction posée par William Riker en 1982, qui a baptisé la première proposition « loi de Duverger » et présenté la seconde comme « l'hypothèse de Duverger »³.

Dans *Les Partis politiques*, Duverger restait cependant prudent puisqu'il soulignait que ses conclusions devaient être considérées comme des tendances, déduites de l'étude d'un nombre restreint de pays, d'où la possibilité de contre-exemples. Les travaux ultérieurs suscités par son œuvre montrent que Duverger avait raison d'être prudent, même si de nombreuses recherches empiriques, que ce soit des études de cas ou des études multipays, ont validé les grandes tendances qu'il avait dégagées. Mais de nombreux auteurs contesteront le « déterminisme institutionnel » de son approche. D'autres souligneront que les conclusions qu'il avait livrées sont certes pertinentes à l'échelon local, celui de la circonscription électorale, mais contestables à l'échelle nationale, comme l'illustre l'exemple du Canada. Bernard Grofman et ses coauteurs estiment ainsi que « la "loi" de Duverger semble davantage marquée par ses exceptions

2. Paris, Armand Colin, 1951.

3. William H. Riker, « The Two-Party System and Duverger's Law : An Essay on the History of Political Science », *The American Political Science Review*, vol. 76, n° 4, 1982, p. 753-766.

que par les exemples qui la valideraient [...]. La prédiction d'un système bipartisan au scrutin à un tour n'est pas réellement robuste⁴ ».

Quoi qu'il en soit, l'un des mérites majeurs de Duverger a été de proposer un cadre théorique susceptible d'expliquer l'impact de la formule électorale sur le système partisan. Il distingue deux types d'effets : les « effets mécaniques » et les « effets psychologiques » des modes de scrutin. Les « effets mécaniques » renvoient à la manière dont s'opère le transfert des voix en sièges : au scrutin majoritaire à un tour, le succès du parti majoritaire en voix est ainsi considérablement amplifié en sièges. Le parti arrivé en tête l'emporte dans un grand nombre de circonscriptions, alors que le parti arrivé en troisième position est gravement sous-représenté. Les « effets psychologiques » désignent la propension des partis et des électeurs à anticiper les effets mécaniques de la règle électorale. Les partis sont ainsi susceptibles de modifier leur décision de participer ou non, seuls ou en alliance, à la compétition électorale, au regard de leurs chances de succès. De leur côté, les électeurs peuvent également ajuster leur comportement aux chances de succès des différents partis en compétition et délaissier leur candidat préféré s'ils estiment qu'il n'a aucune chance de l'emporter au profit d'un candidat mieux placé. Ce comportement sera plus tard qualifié de vote « stratégique » ou, en France, de vote « utile ». Selon Duverger, ces deux effets ne doivent pas être dissociés. Les effets psychologiques sont le produit des effets mécaniques : c'est bien parce qu'ils ont peu de chances de remporter localement l'élection que les tiers partis finissent par perdre leurs électeurs. Au scrutin à un tour, effets mécaniques et effets psychologiques se conjuguent ainsi pour favoriser ou maintenir le bipartisme.

57

Pour Duverger, cependant, le scrutin à deux tours et la proportionnelle n'incitent guère au vote stratégique, contrairement au scrutin à un tour. Sur ce point aussi, ses travaux ont été abondamment discutés. Mais, cette fois, les conclusions auxquelles il avait abouti ont été plutôt élargies. Garry Cox montre que le vote stratégique existe quel que soit le mode de scrutin⁵. Selon la loi « M + 1 » qu'il a énoncée, le nombre de listes ou de candidats viables est égal à la magnitude (c'est-à-dire le nombre de sièges en jeu par circonscription) plus un ou, en cas de scrutin à deux tours, au nombre de candidats susceptibles d'être qualifiés plus un.

4. Bernard Grofman, André Blais et Shaun Bowler (dir.), *Duverger's Law of Plurality Voting: The Logic of Party Competition in Canada, India, the United Kingdom and the United States*, New York (N. Y.), Springer, 2009, p. 2.

5. Garry W. Cox, *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

Le scrutin à deux tours, tel que celui utilisé en France pour l'élection présidentielle, est donc susceptible de conduire les électeurs à se comporter de façon stratégique, c'est-à-dire à renoncer à donner leur voix à leur candidat préféré au profit d'un des deux candidats présentant *a priori* de meilleures chances. De manière symétrique, un autre type de calcul stratégique peut aussi conduire les électeurs à délaissier leur candidat préféré, s'il semble certain de se qualifier pour le second tour. Le premier tour devient alors l'occasion d'adresser un « signal ». L'élection présidentielle française de 2002 constitue bien entendu le meilleur exemple de « vote stratégique inversé » : 10 % des électeurs avaient alors voté pour un autre candidat que leur candidat préféré, persuadés que le second tour opposerait Jacques Chirac à Lionel Jospin.

58 *L'œuf ou la poule ?*

Mais le système électoral produit-il vraiment le système partisan, comme l'avance Duverger en 1951 ? Cette conception est immédiatement réfutée par Georges Lavau puis par Seymour Lipset et Stein Rokkan, qui affirment qu'en matière de système partisan ce sont les réalités idéologiques, sociales, culturelles et historiques qui l'emportent sur les modes de scrutin⁶. Duverger nuance alors ses conclusions : « le mode de scrutin n'a pas un rôle moteur, mais plutôt un rôle de frein ou d'accélérateur⁷ » dans la construction et la transformation des systèmes de partis. Les critiques reprennent quelques années plus tard, les unes inversant le sens de la causalité, les autres mettant l'accent sur sa très faible influence ou sur le caractère monocausal de l'explication, plusieurs facteurs pouvant, selon les cas, expliquer le changement de système partisan. On soulignera notamment le degré de polarisation idéologique (sur l'échelle gauche-droite) entre partis et l'existence de partis anti-système, ou encore les clivages, plus ou moins anciens, qui divisent les démocraties occidentales. Aux anciens clivages Église / État et centre / périphérie se sont ajoutés les clivages rural / urbain, possédants / travailleurs et réformateurs / révolutionnaires, ainsi que, depuis la fin des années 1990, les clivages matérialiste / postmatérialiste et ouvert / fermé (ou cosmopolite / ethnocentriste). De leur côté, d'autres recherches soulignent le fait que l'influence du système électoral sur le système partisan ne peut être établie avec certitude,

6. Georges Lavau, *Partis politiques et réalités sociales*, Paris, Armand Colin, 1953; Seymour M. Lipset et Stein Rokkan (dir.), *Party Systems and Voter Alignments*, New York (N. Y.), The Free Press, 1967.

7. Maurice Duverger, préface à Georges Lavau, *Partis politiques et réalités sociales*, *op. cit.*

la relation causale étant bidirectionnelle ou, au pire, totalement inversée. C'est d'ailleurs dans cette dernière perspective que s'inscrivent les études sur les pays, notamment la Belgique, la Norvège et le Danemark, où l'existence d'un système multipartisan a précédé la décision de mettre en place un mode de scrutin proportionnel, ou bien les recherches qui interrogent l'effet d'un changement du système partisan sur le choix d'un (nouveau) système électoral.

MIEUX APPRÉHENDER LES EFFETS
DE CHAQUE COMPOSANT DU MODE DE SCRUTIN

Quels outils pour mesurer quels effets ?

La loi et l'hypothèse de Duverger permettent de dégager des tendances quant aux effets de la formule électorale sur le système partisan – deux partis avec le scrutin à un tour, plus de deux partis avec le scrutin à la proportionnelle et le scrutin à deux tours –, sans toutefois qu'elles ne précisent le nombre exact de partis « prédit ».

59

Sur le plan empirique, le nombre de partis en compétition ne constitue pas, en soi, un élément suffisant pour qualifier le système partisan. On comprend aisément qu'un système de partis ne puisse se résumer au nombre de partis / candidats en compétition, chacun d'entre eux ayant un impact différent sur l'établissement ou le contrôle du pouvoir gouvernemental. Ainsi, quatre partis qui concourent peuvent très bien s'affronter dans un système qui est de fait bipartisan si deux d'entre eux ne « pèsent » que très peu. Mais si leur poids électoral est voisin, le système sera multipartisan.

La communauté scientifique s'est donc attachée à construire des indices synthétiques susceptibles de mesurer avec précision le degré de fragmentation du système partisan, afin de tester empiriquement la loi et l'hypothèse de Duverger. L'indice le plus utilisé, « le nombre effectif de partis » (*effective number of parties*, ENP), ou indice de Laakso et Taagepera⁸, permet tout à la fois de compter le nombre de compétiteurs et de tenir compte, par une pondération, de leur force relative. Il peut être calculé en voix (*effective number of electoral parties*, ENEP = $1 / \sum v_i^2$) ou en sièges (*effective number of parliamentary parties*, ENPP = $1 / \sum s_i^2$). Par exemple, si quatre partis sont de force égale et représentent par hypothèse 25 % des voix, le nombre effectif de partis en voix est de 4. Mais, si deux

8. Markku Laakso et Rein Taagepera, « Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe », *Comparative Political Studies*, vol. 12, n° 1, 1979, p. 3-27.

partis obtiennent chacun 40 % des voix, le troisième 15 % et le dernier 5 %, le nombre effectif de partis est alors de 2,9. En d'autres termes, plus l'indice est élevé, plus le système partisan est fragmenté. Mobilisé tant dans les analyses comparatives multipays que dans les études de cas, cet indice permet donc d'évaluer avec précision les effets du mode de scrutin sur le système partisan, tant sur le plan électoral que parlementaire. Arend Lijphart a ainsi utilisé l'indice de Laakso et Taagepera pour tester empiriquement la loi et l'hypothèse de Duverger sur vingt-sept pays industrialisés, entre 1945 et 1990⁹. Il a montré que le nombre effectif de partis représentés au parlement était de 2,0 au scrutin à un tour, de 2,8 au scrutin à deux tours et de 3,6 dans les systèmes proportionnels.

En revanche, cet indice ne nous dit rien sur le degré de déformation induit par un système électoral. Une des façons les plus simples et les plus élégantes, utilisée par Lijphart, consiste à mesurer l'écart entre la proportion de sièges et la proportion de voix obtenues par le parti arrivé en tête. Selon Lijphart, cet écart est de 12,5 points pour les systèmes majoritaires (à un ou deux tours) et de 5,7 points pour les systèmes proportionnels, tandis que 37,5 % des suffrages exprimés suffisent en moyenne à un parti pour obtenir une majorité de sièges au suffrage majoritaire, alors que 46,3 % sont nécessaires à la représentation proportionnelle. Le rapport entre le nombre effectif de partis en sièges et le nombre effectif de partis en voix (ENPP / ENEP) fournit également un bon indicateur de l'effet de réduction propre à chaque mode de scrutin.

Des indices plus sophistiqués ont été proposés pour mesurer précisément le degré de disproportionnalité d'un système. Les plus souvent mobilisés sont au nombre de deux : l'indice de Loosemore et Hanby ($i_{LH} = \frac{1}{2} \Sigma (s - v)$, où s représente le pourcentage de sièges et v celui des voix) et celui de Gallagher ($i_G = \sqrt{\frac{1}{2} \Sigma (s - v)^2}$). Dans les deux cas, plus l'indice est élevé, plus le système est considéré comme disproportionnel¹⁰.

Les distorsions voix / sièges sont donc fonction de la formule électorale : elles sont plus importantes dans le cadre de scrutins majoritaires (à un tour ou à deux tours) que dans celui des scrutins proportionnels, ces derniers tendant à moins pénaliser les petits partis. L'importance et surtout la régularité de ces déviations, notamment au Royaume-Uni, ont conduit

9. Arend Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford, Oxford University Press, 1994.

10. John Loosemore et Victor J. Hanby, « The Theoretical Limits of Maximum Distortion: Some Analytic Expressions for Electoral Systems », *British Journal of Political Science*, vol. 4, n° 1, 1971, p. 467-477 ; Michael Gallagher, « Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems », *Electoral Studies*, vol. 10, n° 1, 1991, p. 33-51.

des chercheurs à s'intéresser à la « loi du cube », énoncée dès le début du xx^e siècle puis redécouverte un demi-siècle plus tard¹¹, pour prédire la distribution des sièges. Selon cette « loi », le scrutin uninominal majoritaire à un tour, tel qu'utilisé au Royaume-Uni, a pour effet mécanique d'amplifier la victoire du parti majoritaire en voix, et cette amplification prend la forme d'un exposant d'ordre 3, soit $s(a)/s(b) = (v(a)/v(b))^3$. Depuis lors, d'autres travaux en ont établi les fondements et ont montré qu'il était possible de formuler l'équation voix / sièges pour des scrutins proportionnels et pour le scrutin à deux tours, du moins sous réserve de conditions précisément énoncées¹².

Cependant, la délimitation des circonscriptions peut altérer le transfert voix / sièges et générer des biais de représentation. L'inégalité démographique entre circonscriptions (*malapportionment*) et le découpage partisan (*gerrymandering*) sont de nature à perturber, voire à inverser en termes de sièges, les résultats en voix. Ces dangers peuvent être conjurés, au moins partiellement, si l'on pose comme exigence le respect des principes de continuité territoriale et d'égalité démographique entre circonscriptions électorales. De ce point de vue, en France, le découpage cantonal adopté au lendemain de la loi du 17 mai 2013 instaurant le scrutin binominal majoritaire à deux tours pour les élections départementales constitue un progrès certain, puisque les trois cinquièmes des cantons n'avaient pas connu de modification de leurs limites depuis 1801 et que l'écart de population entre cantons était supérieur à un rapport de 1 à 10 dans la moitié des départements.

61

La formule électorale, simple pièce du mode de scrutin

Mais un système électoral ne se réduit pas à une formule électorale. Il est constitué d'un ensemble de règles, souvent très contraignantes, qui affectent notamment le degré de fragmentation et de proportionnalité d'un système partisan. Outre la formule électorale, deux facteurs sont désormais considérés comme majeurs du point de vue de leurs conséquences sur le système partisan : d'une part, la magnitude ; d'autre part, les seuils légaux pour participer à la répartition des sièges et, en cas de scrutin à deux tours, pour être qualifié au second tour. L'effet d'un mode

11. Maurice G. Kendall et Alan Stuart, « The Law of Cubic Proportions in Election Results », *British Journal of Sociology*, vol. 1, 1950, p. 183-197.

12. Rein Taagepera, « Seats and Votes: A Generalization of the Cube Law of Elections », *Social Science Research*, vol. 3, n° 2, 1973, p. 257-275 ; Bernard Dolez et Annie Laurent, « The Seat-Vote Equation in French Legislative Elections (1978-2002) », *French Politics*, vol. 3, n° 2, 2005, p. 124-141.

de scrutin peut donc être considéré comme le produit des interactions entre formule électorale, magnitude et seuils légaux, même si, comme nous le verrons, d'autres facteurs sont aussi susceptibles de jouer.

Au scrutin uninominal majoritaire à un tour, seule la formule électorale compte. Celui qui obtient le plus grand nombre de suffrages dans une circonscription est élu.

62 Au scrutin uninominal majoritaire à deux tours, tel que celui utilisé actuellement en France pour les élections législatives, deux facteurs affectent le système partisan : d'un côté, la formule électorale (majorité absolue et 25 % des électeurs inscrits sur les listes électorales pour être élu au premier tour ; majorité relative en cas de second tour) et, de l'autre, le seuil légal pour accéder au second tour du scrutin. Ce seuil, initialement fixé à 5 % des suffrages exprimés en 1958, a été porté à 10 % des inscrits en 1967, puis à 12,5 % en 1978. Cela signifie qu'avec une abstention de 50 % un candidat doit obtenir plus de 25 % des suffrages exprimés pour pouvoir se maintenir. Le niveau du seuil (conjugué à celui de la participation électorale) a un impact direct sur le nombre de triangulaires et constitue une incitation plus ou moins puissante à la formation de coalitions électorales, voire à la fusion de partis, pour éviter d'être éliminé dès le premier tour.

Dans le cas de la proportionnelle, trois facteurs au moins jouent. Tout d'abord, la formule électorale, qui doit permettre à chaque parti d'obtenir une proportion de sièges correspondant à la proportion de voix obtenues. Cependant, il n'existe pas une seule forme de proportionnelle mais une diversité de méthodes proportionnelles. Celles-ci peuvent techniquement être regroupées en deux catégories, selon qu'elles utilisent un diviseur ou privilégient un quotient électoral (notamment celui de Hare) pour attribuer les sièges. Les petits partis sont avantagés par un quota élevé ou un écart important entre les diviseurs (par exemple, par la méthode de Sainte-Laguë modifiée, plus que par la méthode d'Hondt). En revanche, un quota moins important ou un faible écart entre les diviseurs favorise la représentation des grands partis¹³.

Le second facteur est le seuil que les partis doivent franchir (à l'échelon national ou régional) pour participer à la distribution des sièges. L'introduction d'un seuil a pour objectif de limiter la fragmentation du paysage politique. Son niveau fait généralement débat puisque,

13. Sur la diversité des modes de scrutin proportionnels et les méthodes de calcul du passage des voix aux sièges, cf. Pierre Martin, *Les Systèmes électoraux et les modes de scrutin* (1994), 3^e éd., Paris, Montchrestien, 2006.

plus il est élevé, plus il sera difficile d'accéder à la représentation. Dans les démocraties établies, il se situe généralement entre 4 et 5 % des suffrages exprimés (5 % en Allemagne, par exemple). Les petits partis sont d'autant plus pénalisés que le seuil est élevé.

Le troisième facteur affectant le degré de fragmentation et de proportionnalité d'un système partisan est constitué par la magnitude. Hormis quelques rares exceptions (Israël ou les Pays-Bas, autrement dit des pays de petite taille), les démocraties qui ont adopté une méthode proportionnelle organisent leurs élections dans le cadre de circonscriptions où le nombre de sièges en jeu varie d'une circonscription à l'autre en fonction de leur population. De manière générale, plus la magnitude est grande, plus les petits partis ont de chances d'être représentés et plus le scrutin est proportionnel. Rein Taagepera et Matthew Shugart ont montré que la proportionnalité de la représentation proportionnelle n'était réelle que si la magnitude était au moins égale à cinq¹⁴. L'importance de la magnitude est telle que ce facteur a pu être présenté comme « le facteur décisif »¹⁵. La coexistence de ces deux facteurs, la magnitude et le seuil, permet de comprendre pourquoi la représentation proportionnelle ne garantit pas à tous les partis présents dans une compétition politique d'obtenir des sièges, les plus petits restant le plus souvent désavantagés.

63

On soulignera enfin qu'un nombre croissant de pays utilisent des modes de scrutin plus complexes, combinant deux dimensions, majoritaire et proportionnelle, pour désigner leurs représentants. Mais la famille des « scrutins mixtes » n'est pas homogène. Le mode de scrutin allemand est un scrutin mixte compensatoire, où chaque électeur dispose de deux voix : l'une pour désigner un député dans le cadre d'une circonscription, l'autre pour voter pour une liste dans le cadre du *Land*. Si la moitié des sièges est attribuée au scrutin majoritaire, la répartition des sièges au Bundestag obéit à une logique purement proportionnelle, les sièges attribués aux listes en compétition dans chaque *Land* ayant vocation à « compenser » les sièges attribués à chaque parti au scrutin majoritaire, en fonction des résultats obtenus par chacun à l'échelle nationale.

Le mode de scrutin italien utilisé en 2013 relève, lui, d'une autre philosophie. Il s'agit d'un scrutin à bonus à un tour : le parti, ou la coalition, arrivé en tête est assuré d'obtenir au moins 55 % des sièges à la Chambre

14. Rein Taagepera et Matthew S. Shugart, *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven (Conn.), Yale University Press, 1989.

15. Douglas W. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven (Conn.), Yale University Press, 1967.

des députés. Ainsi, avec 29,6 % des suffrages exprimés, la coalition de gauche emmenée par Pier Luigi Bersani a obtenu 340 sièges, contre seulement 124 pour la coalition de droite conduite par Silvio Berlusconi, qui avait réuni 29,2 % des voix. La France a aussi opté pour un système à bonus à deux tours pour les élections municipales depuis 1983 et pour les élections régionales depuis 2004. La liste qui remporte le scrutin recueille d'entrée 50 % des sièges pour les premières et 25 % pour les secondes. Dans les deux cas, les sièges restant à distribuer sont répartis à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne entre toutes les listes en compétition, y compris la liste victorieuse. Ce mode de scrutin entend conjuguer le meilleur des deux mondes : une majorité claire et la représentation de tous. Le seuil de 25 % utilisé pour les élections régionales ne doit rien au hasard : en cas de triangulaire, il permet à la liste arrivée en tête de disposer d'une majorité de sièges même en cas d'élection très serrée. Il a été adopté après les élections régionales de 1998, qui avaient placé le Front national en situation d'arbitre dans une demi-douzaine de régions. En d'autres termes, dans cet exemple précis, la modification du mode de scrutin a constitué une « réponse » à l'évolution du paysage politique, dans le but d'endiguer la montée du FN et de desserrer son étreinte sur les autres forces politiques.

64

LE MODE DE SCRUTIN,
RÈGLE « ENCHÂSSÉE » DANS LE SYSTÈME POLITIQUE

Mode de scrutin, régime politique et système partisan

Mais d'autres variables sont susceptibles d'interagir avec le mode de scrutin dans ses effets sur le système partisan. Elles sont liées à une approche plus globale, fondée sur l'articulation entre mode de scrutin, régime politique et système partisan, d'où le concept d'*embedded institution* mobilisé par plusieurs chercheurs anglo-saxons, notamment Bernard Grofman¹⁶. Cela permet de comprendre pourquoi un même système électoral peut avoir des effets sensiblement différents d'un pays à l'autre. Ces variables peuvent être rangées en deux grandes catégories.

La première catégorie renvoie aux autres déterminants institutionnels du scrutin et, plus largement, à son environnement institutionnel.

On mentionnera ici trois facteurs, et d'abord la taille de l'Assemblée,

16. Shaun Bowler et Bernard Grofman (dir.), *Elections in Australia, Ireland, and Malta under the Single Transferable Vote: Reflections on an Embedded Institution*, Ann Arbor (Mich.), The University of Michigan Press, 2000.

qui joue un rôle tout aussi important que la magnitude en ce sens qu'elle contraint tout autant le système partisan. Comme le souligne Rein Taagepera, l'Assemblée nationale de Saint-Christophe, dans les Caraïbes, ne comprend que onze élus. Elle ne peut donc pas représenter plus de onze partis différents: « En d'autres termes, à magnitude égale, et toutes choses égales par ailleurs, plus la taille de l'Assemblée est importante plus les partis seront nombreux¹⁷. » En s'attachant à déduire des caractéristiques essentielles de chaque mode de scrutin, la taille (en voix et en sièges) des partis, leur nombre effectif et la disproportionnalité les plus probables (« l'agenda duvergérien »), Taagepera a montré que, dans les modes de scrutin qu'il qualifie de « simples » (c'est-à-dire lorsque l'allocation de tous les sièges s'effectue sur la base de votes recueillis dans des circonscriptions de magnitude voisine, qu'il s'agisse d'un scrutin de liste proportionnel ou d'un scrutin majoritaire), le système partisan est fonction de ce qu'il appelle le « facteur sièges », qui est le produit de la magnitude (M) et du nombre de sièges à pourvoir (S), soit la taille de l'Assemblée.

65

Puis il faut prendre en considération le facteur lié au nombre d'élections décisives et à la nature du régime (régimes présidentiel et semi-présidentiel *versus* régime parlementaire). Deux éléments sont susceptibles d'avoir un impact sur le système partisan. Le premier concerne le principe même de l'élection présidentielle. Sur ce point, la littérature a longtemps fait état de résultats contradictoires. Cependant, Matt Golder a prouvé, de manière convaincante, que l'effet de l'élection présidentielle sur le système partisan était fonction du nombre de candidats à l'élection présidentielle. Plus précisément, l'existence même d'une élection présidentielle au suffrage direct tend à réduire la fragmentation du système partisan telle qu'on l'observe aux élections législatives lorsque peu de candidats concourent au scrutin présidentiel. Dans le cas inverse, lorsque le nombre de candidats à l'élection présidentielle est élevé, elle contribue au contraire à fragmenter davantage le système partisan. Le second élément a trait au calendrier électoral, c'est-à-dire à l'agencement temporel entre l'élection présidentielle et les élections législatives. Quand celles-ci se tiennent le même jour, comme aux États-Unis, l'offre électorale, la campagne et les résultats des élections législatives sont ainsi étroitement liés aux scrutins présidentiels, selon un processus de « contamination » que la littérature anglo-saxonne a baptisé « *coattail*

17. Rein Taagepera, « Le macro-agenda duvergérien, à demi achevé », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 17, n° 1, 2010, p. 94.

effect »¹⁸. Lorsque les élections législatives se tiennent juste après la présidentielle, comme en France depuis 2002, l'effet d'entraînement de cette dernière sur le scrutin législatif peut être plus important encore.

Enfin, il convient de tenir compte des interactions entre systèmes électoraux lorsque, dans un même pays, les diverses élections se déroulent selon des modes de scrutin différents. Dans cette situation, les effets de contamination de la proportionnelle sur les scrutins majoritaires sont manifestes. D'une part, l'offre électorale tend à s'élargir aux scrutins majoritaires, certains petits partis présentant des candidats même s'ils n'ont pas, ou très peu, de chances d'obtenir des représentants; d'autre part, certains électeurs profitent de l'occasion pour s'émanciper de la logique simplificatrice du scrutin majoritaire à deux tours. Ce faisant, partis et électeurs tendent à ré-ouvrir « l'accordéon électoral », pour reprendre une expression de Jean-Luc Parodi¹⁹. C'est ainsi qu'en France l'introduction de la proportionnelle aux élections européennes, municipales et régionales a favorisé l'atomisation partisane au début des années 1980. Cette interaction est tout aussi manifeste quand le bicaméralisme est égalitaire et les élections législatives et sénatoriales se tiennent le même jour selon deux modes de scrutin différents, comme c'est le cas en Italie. Ainsi, en 2013, Mario Monti a fait le pari qu'en l'absence de majorité au Sénat (où la prime majoritaire est accordée au niveau régional) il pourrait devenir le « pivot » d'une coalition postélectorale. Il a ainsi été conduit à patronner des listes non seulement aux élections sénatoriales mais aussi aux élections législatives, pour crédibiliser sa démarche, alors que le caractère national de la prime majoritaire attribuée à la Chambre des députés aurait pu le conduire à rallier le bloc Berlusconi ou le bloc Bersani.

Mais l'effet du mode de scrutin sur le système partisan est aussi fonction d'une seconde catégorie de facteurs, de nature politique cette fois.

La répartition géographique des suffrages joue, d'une part, un rôle déterminant dans le transfert voix / sièges, tout particulièrement au scrutin majoritaire. D'une manière générale, si la répartition des suffrages obtenus par chaque force politique obéit à la loi normale (dite aussi loi de Gauss), les effets mécaniques du mode de scrutin seront d'autant plus brutaux que le scrutin sera nationalisé, c'est-à-dire que l'écart type (par circonscription) du score de chaque parti sera proche de 0. Par construction,

18. Matt Golder, « Presidential Coattails and Legislative Fragmentation », *American Journal of Political Science*, vol. 50, n° 1, 2006, p. 34-48.

19. Jean-Luc Parodi, « La double consultation de mars 1992. À la recherche d'un modèle », in Philippe Habert, Pascal Perrineau et Colette Ysmal (dir.), *Le Vote éclaté*, Presses de Sciences Po, 1992.

et dans l'hypothèse où seules deux forces s'affrontent, si le parti arrivé en tête obtient nationalement 51 % des suffrages avec un écart type égal à 0, cela signifie qu'il recueille 51 % des voix dans chacune des circonscriptions en jeu, soit 100 % des sièges. Le fait que le scrutin législatif soit plus nationalisé (au sens précité) en France qu'au Royaume-Uni explique ainsi que les effets mécaniques du scrutin majoritaire y soient plus spectaculaires.

Mais la distribution des voix n'obéit pas toujours à la loi normale, loin de là. Le Bloc québécois est ainsi devenu le deuxième parti canadien (l'opposition officielle) en 1993, en obtenant l'intégralité de ses 54 sièges dans la seule province du Québec. Plus généralement, les partis nationalistes sont souvent surreprésentés en termes de sièges à l'échelle nationale, malgré la faiblesse de leur score, grâce à leur très forte implantation locale. C'est le cas, par exemple, du Scottish National Party, qui en 2017 a obtenu 35 députés avec 3,0 % des suffrages exprimés, alors que les Libéraux-démocrates ne gagnent que 12 sièges avec pourtant 7,0 % des voix. Un mécanisme similaire touche le Parti communiste en France. Celui-ci parvient à conserver des élus au suffrage majoritaire dans quelques-uns de ses fiefs historiques – en dépit de scores désormais très faibles dans la plupart des circonscriptions du pays – du fait de la notabilisation de ses élus.

67

On soulignera, par ailleurs, le rôle décisif joué par la configuration du système partisan lui-même. Celui-ci interagit très fortement avec le mode de scrutin. Ainsi, au scrutin à deux tours, le transfert voix / sièges dépend de la capacité des uns et des autres à nouer des alliances électorales, comme l'ont montré par exemple les élections de 1962, où le désistement réciproque entre le Parti communiste et la Section française de l'Internationale ouvrière a permis au premier de passer de 10 à 41 députés et à la seconde de 43 à 66 députés. En 1958, socialistes et communistes avaient alors payé pour apprendre. À l'inverse, l'isolement du Front national sur la scène électorale lui interdit d'obtenir plus qu'une poignée de députés. Cependant, il faut souligner que la propension des partis à construire des alliances préélectorales est elle-même fonction du mode de scrutin, ainsi que l'a montré Sona Golder sur la base d'une étude menée de 1946 à 2002 dans vingt-trois démocraties parlementaires : les partis politiques sont d'autant plus incités à nouer des alliances préélectorales que le mode de scrutin est disproportionnel²⁰.

20. Sona Golder, « Pre-Electoral Coalitions in Comparative Perspective: A Test of Existing Hypotheses », *Electoral Studies*, vol. 24, n° 4, 2005, p. 643-663.

Et la France ?

Les débats sur le mode de scrutin et, plus largement, sur la nécessité ou non d'avoir un parlement plus « représentatif » se focalise, en France, uniquement sur la formule électorale et l'opportunité de modifier le mode de scrutin législatif : au choix, pour adopter la proportionnelle intégrale ou pour introduire (« instiller », disait François Mitterrand) une « dose » de proportionnelle. La question de la survie du fait majoritaire apparaît toujours en toile de fond et le spectre d'un retour à la IV^e République est systématiquement invoqué par les partisans du statu quo. On rappellera néanmoins que les élections françaises de 1951 et de 1956 se sont déroulées avec un mode de scrutin mixte (loi des apparentements de 1951) et que l'Allemagne ne souffre pas d'instabilité ministérielle alors que la répartition des sièges obéit à une logique pleinement proportionnelle.

68

On soulignera, surtout, que l'élection présidentielle contribue à façonner le système partisan et qu'il est théoriquement possible de revenir sur la réforme de 1962 ; que le simple relèvement du seuil de qualification pour le second tour à deux reprises dans les années 1960 et 1970 a puissamment contribué à remodeler le paysage politique et que le chemin inverse est techniquement envisageable ; que toute modification de la taille de l'Assemblée nationale aurait mécaniquement des incidences sur la représentation parlementaire et que la suppression de cent cinquante ou deux cents sièges contribuerait à augmenter de manière substantielle la disproportionnalité du mode de scrutin actuel ; que la synchronisation de la durée des mandats du président de la République et de l'Assemblée ainsi que le calendrier électoral contraignent autant le système partisan que la formule électorale ; que le calendrier électoral est tout aussi crucial que le seuil de maintien, parce qu'il a des incidences directes sur la participation électorale et donc sur les configurations de second tour ; qu'enfin l'introduction d'une « dose » de proportionnelle, pour ne pas être que purement cosmétique, doit se faire dans une logique compensatoire. Le débat sur une éventuelle évolution de notre loi électorale ne doit pas se focaliser sur la formule électorale mais prendre l'ensemble de ces éléments en considération.

On insistera également sur un point : si les effets mécaniques d'un changement de mode de scrutin sont immédiats, ses effets psychologiques ne sont pas instantanés mais reposent au contraire sur un effet d'apprentissage.

On se permettra, en dernier lieu, de donner deux conseils aux ingénieurs électoraux en herbe : ne jamais oublier les effets « domino » de toute

réforme électorale et toujours s'interroger sur leur réception et leur appropriation tant par les partis que par les électeurs. À défaut, ils courraient le risque de se transformer en apprentis sorciers.

R É S U M É

Les conséquences des modes de scrutin sur le système partisan ne sauraient être réduites à l'impact de la formule électorale. Magnitude des circonscriptions, taille de l'assemblée et seuils électoraux jouent un rôle tout aussi important. Leurs effets varient, surtout, en fonction du contexte institutionnel et politique dans lequel ils s'insèrent et avec lequel ils interagissent. L'ingénierie électorale est un art qui ne saurait se résumer au débat « scrutin majoritaire » versus « représentation proportionnelle ».